

## PRIMERAS APROXIMACIONES A LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DEPARTAMENTAL

### EDITORIAL

Con esta tercera carta técnica se produce un paso adicional hacia la compleja determinación de las balanzas fiscales del meso en Bolivia. Al registro inédito del gasto exhaustivo a nivel departamental propuesto en la primera carta técnica de diciembre de 2004, se añade ahora una aproximación al rendimiento impositivo territorialmente atribuido a cada departamento boliviano. El ejercicio mismo está repleto de obstáculos técnicos, entre otras cosas, por la forma poco territorializada de registro de información fiscal en Bolivia. Se ha hecho sin embargo un primer esfuerzo por objetivizar mejor la imputación departamental del rendimiento contributivo aunque queda un largo trecho por disminuir las distorsiones provenientes de los consumos dispersos, los registros legales de los contribuyentes y otras consideraciones semejantes.

Uno de los sustentos de cualquier aspiración “autonómica” es la medida en la cual los contribuyentes del nivel territorial en cuestión, cubren potencialmente con sus aportes los costos de la estructura gubernamental de su entidad territorial. No se trata por tanto de los ingresos fiscales totales de la entidad territorial sino de aquellos que aunque extraídos en el departamento y no apropiados actualmente por éste, provienen de una fuente altamente saludable por su fuerza a largo plazo y el efecto pedagógico que genera para el ciudadano la generación de una conciencia tributaria como base de todo Estado sano.

Los ratios que de aquí se deriven pueden fungir como criterios objetivos para calibrar mejor las modalidades y alcances de la descentralización; al mismo tiempo de alumbrar los mecanismos consecuentes de solidaridad interterritorial venideros como resultado de la transformación territorial que el país enfrentará en el corto plazo.

### RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A NIVEL DEPARTAMENTAL

Si se considera la totalidad de ingresos propios con los que cuenta un Estado, los impuestos constituyen sin lugar a dudas la proporción más significativa de dichos ingresos. Para el caso boliviano, los regímenes tributarios vigentes a la fecha son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA), el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el Impuesto a las Sucesiones y a las Transmisiones Gratuitas (TGB), el Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE) y el recientemente creado Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), todos estos dentro del Régimen General. Adicionalmente se puede considerar también dentro de este grupo al Gravamen Arancelario como tributo nacional.

Por otro lado se encuentran el Régimen Tributario Simplificado (RTS), el Sistema Tributario Integrado (STI) y finalmente se cuenta también con el Régimen Agropecuario Unificado (RAU).

Las estadísticas de recaudación de estos impuestos, muestran una clara concentración de recursos en torno al Régimen General (92% para 2004), dejando a los demás regímenes con participaciones prácticamente insignificantes.

Para poder desagregar departamentalmente esta información, es preciso recurrir a la única fuente oficial disponible que es la que genera el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), sobre la base de pagos

1.- Existe también el Impuesto a las Utilidades Mineras (IUM) que se constituye en una variante del IUE para el sector minero y que cuenta con un tratamiento diferenciado. Además se tiene el Impuesto Complementario a la Minería (ICM) pero por ser éste de dominio prefectural no es tomado en cuenta en el presente estudio al igual que los impuestos de dominio municipal (Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores e Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores) ya que la investigación pretende determinar el aporte departamental a impuestos nacionales.

efectuados por los distintos agentes económicos en las oficinas desconcentradas de este organismo recaudador en cada departamento.

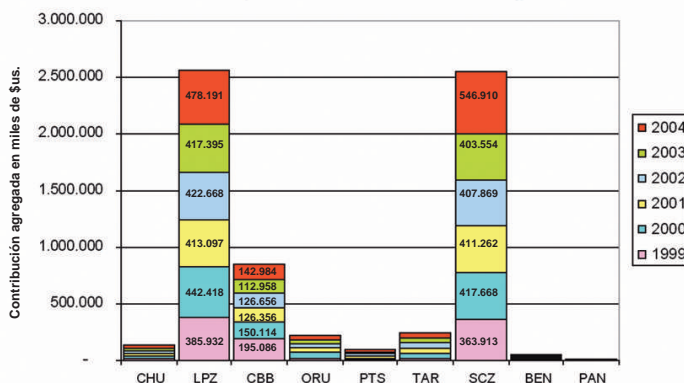
Los problemas que surgen al utilizar este sistema de registro, son dos; el primero está relacionado con la residencia legal del contribuyente, que en algunos casos no necesariamente coincide con el lugar donde se efectúa la actividad económica, es el caso de una empresa minera que realiza las extracciones en el departamento de Potosí (donde cuenta con una sucursal) pero tiene su domicilio legal en La Paz y por consiguiente efectúa el pago de tributos en este último departamento, y el segundo problema tiene que ver con la traslación de carga tributaria para el caso de impuestos indirectos como el IVA, ICE, IT<sup>2</sup> e IEHD (aquí el inconveniente radica en que quien soporta la carga de un impuesto indirecto es el consumidor final, pudiendo éste no encontrarse en el departamento donde se efectuó el pago de impuestos, ya que las mercancías son libremente movilizadas al interior del territorio nacional para su comercialización)<sup>3</sup>.

Si bien estos problemas de registro pueden introducir un sesgo en el análisis, se asume que en el caso de la residencia legal del contribuyente no se trata de una regla a nivel nacional el hecho de que no converjan las actividades administrativas y operativas en el mismo departamento. Por otro lado, con relación a la traslación de carga tributaria, resulta imposible con la información actual corregir las distorsiones ocasionadas por este concepto, sin embargo, teniendo en cuenta que existe una dispersión más o menos equilibrada de contribuyentes entre los departamentos (ver recuadro al final del presente boletín), en función a su actividad económica (excepto para el caso del IEHD), se asume que el efecto de traslación estaría siendo amortiguado por lo menos en cierto grado.

En lo que respecta al IEHD, sí es preciso incorporar un factor de corrección, el cual será desarrollado más adelante en este mismo boletín.

Teniendo en cuenta estos aspectos y tomado como intervalo de análisis el periodo comprendido entre 1999 y 2004, se obtienen las primeras aproximaciones a la capacidad contributiva departamental, las cuales ya incluyen el factor de corrección por concepto de IEHD y se encuentran detalladas en el gráfico 1<sup>4</sup>.

## Gráfico 1 CONTRIBUCIONES DEPARTAMENTALES AGREGADAS (Periodo 1999-2004\*)



Fuente: Villarroel Böhrst S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

(\*) Los datos para la gestión 2004 son preliminares.

Del análisis agregado en términos de valor, se puede observar que hasta el año 2003 el primer lugar de contribución lo ocupaba La Paz con cerca de 417 millones de dólares y medio, seguido por Santa Cruz con poco margen de diferencia (403 millones y medio) y desplazando a Cochabamba al tercer lugar con aproximadamente 113 millones, muy por debajo de los dos anteriores y muy por encima del resto. En el mismo año, Tarija alcanzó 41 millones de dólares y medio, seguido por Oruro con 28 millones y medio, dejando a Chuquisaca en sexto lugar con aproximadamente 19 millones, a Potosí como séptimo con alrededor de 14 millones y finalmente a Beni y Pando con algo más de 8 millones y 1 millón respectivamente.

En la siguiente gestión (2004), a pesar del manejo de datos preliminares, la figura parece haberse invertido entre los dos primeros lugares, colocando a Santa Cruz como el departamento con mayor contribución (cerca de 547 millones de dólares) seguido por La Paz con aproximadamente 478 millones y en tercer lugar Cochabamba con alrededor de 143 millones. En el resto de los departamentos, las contribuciones aumentaron en aproximadamente 10 millones para Chuquisaca, 11 millones para Oruro, 5 millones y medio para Tarija, y en 4 millones para Potosí y Beni, dejando una vez más a Pando en el último lugar pero con un pequeño

2.- Se considera al IT como impuesto indirecto sobre la base de criterios económicos.

3.- Para la desagregación de impuestos por concepto de importaciones (IVA-importaciones, ICE-importaciones e IEHD-importaciones), se empleará la información procesada por la Aduana Nacional, la cual corresponde a recaudaciones según aduana de pago, sin tomar en cuenta la residencia legal del importador. Aunque aquí también se presenta el problema de traslación de carga tributaria, este efecto es neutralizado en gran medida por la costumbre de los grandes importadores de desaduanizar su mercadería en aduanas interiores (las cuales se encuentran en ciudades capitales de departamento) recurriendo a los denominados *tránsitos* de mercadería, evitando de esta forma el tener que trasladarse hasta las aduanas de frontera para efectuar las operaciones de despacho.

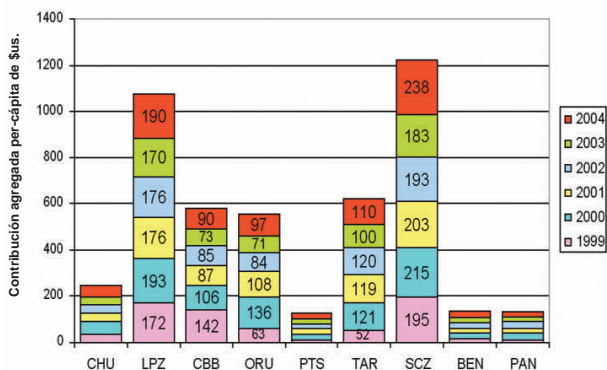
4.- Los datos incluyen recaudaciones en efectivo y valores.

repunte que le permitió bordear el millón y medio de dólares.

Otro análisis que también resulta interesante, es la comparación de contribuciones per-cápita entre departamentos, tomando en cuenta las proyecciones de población en cada una de las regiones del país.

Para este efecto, el gráfico 2, presenta dichas contribuciones per-cápita, incluyendo una vez más el factor de corrección por concepto de IEHD.

**Gráfico 2**  
**CONTRIBUCIONES DEPARTAMENTALES PER-CÁPITA (Periodo 1999-2004\*)**



Fuente: Villarroel Böhr S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

(\*) Los datos para la gestión 2004 son preliminares.

Como se puede apreciar, las conclusiones varían una vez introducida la variable poblacional, puesto que ahora el departamento que mantiene durante todo el período de análisis un nivel de aporte per-cápita superior es Santa Cruz, seguido de cerca por La Paz que en ningún momento pierde el segundo lugar. En cambio, con respecto al tercer lugar, se puede apreciar que el departamento de Tarija adquiere mayor importancia desde el año 2001, desplazando a Cochabamba al puesto número cuatro.

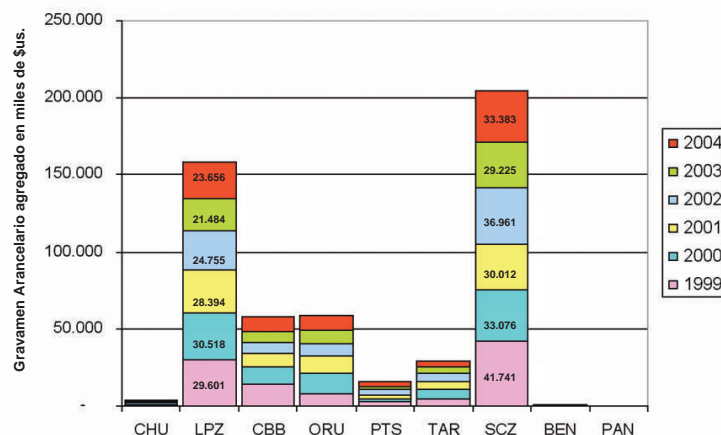
Por su parte, el departamento de Oruro adquiere también mayor representatividad, llegando inclusive a colocarse en tercer lugar en el año 2000 y superando a Cochabamba en el 2001. El sexto departamento en importancia durante todo el período de análisis pasa a ser Chuquisaca (con aportes entre 34 y 51 \$us./hab.) y finalmente con proporciones de contribución per-cápita similares (entre 20 y 30 \$us./hab a partir del año 2000), se tiene a los departamentos de Potosí, Beni y Pando.

Para finalizar el análisis contributivo, resulta importante observar de manera referencial el comportamiento del

Gravamen Arancelario (que alcanzó los 83 millones de \$us. y medio en la gestión 2004), el cual a lo largo de todo el período de análisis no presenta mayores variaciones con relación a las proporciones entre los distintos departamentos, ubicándose Santa Cruz en el primer lugar y La Paz en el segundo, con mucha diferencia respecto a Cochabamba y Oruro que comparten el tercer lugar.

El gráfico 3 muestra la composición de este Gravamen Arancelario para la Gestión 2004.

**Gráfico 3**  
**RECAUDACIÓN AGREGADA DE GRAVAMEN ARANCELARIO (Periodo 1999-2004\*)**



Fuente: Villarroel Böhr S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

(\*) Los datos para la gestión 2004 son preliminares.

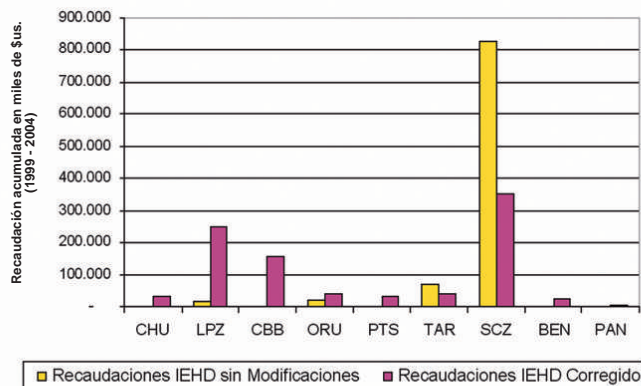
### FACTOR DE CORRECCIÓN EN IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS Y SUS DERIVADOS (IEHD)

Como se mencionó anteriormente, la excesiva concentración de contribuyentes para el caso del IEHD, en torno a los departamentos de La Paz y Santa Cruz (ver recuadro al final del presente boletín), obliga a efectuar una corrección en las recaudaciones departamentales de este impuesto, a fin de atenuar el efecto de traslación de carga tributaria en estos bienes de consumo masivo.

La forma lógica de introducir este factor de corrección en el análisis, comienza con la determinación del volumen comercializado de hidrocarburos<sup>5</sup> (gravables por el IEHD) en cada departamento, y su posterior inclusión en el cálculo de recaudaciones, a través de un prorrateo en función a los porcentajes de consumo encontrados en cada departamento.

5.- La información sobre volúmenes comercializados de hidrocarburos en el territorio nacional (período 1999-2003) fue proporcionada por la Superintendencia de Hidrocarburos.

**Gráfico 4**  
**COMPARACIÓN ENTRE RECAUDACIONES DE IEHD SIN MODIFICACIONES Y CON FACTOR DE CORRECCIÓN (Periodo 1999-2004\*)**



Fuente: Villarroel Böhrst S., Estimación de Balanzas Fiscales Departamentales y Aproximaciones al Costeo en la Administración Pública, La Paz, UCAC, 2004.

(\*) Los datos para la gestión 2004 son preliminares.

El gráfico 4 muestra las diferencias entre la forma clásica de registro de recaudaciones por concepto de IEHD y los datos reprocesados mediante el factor de corrección por volúmenes consumidos.

Tal como muestra el gráfico 4, la modificación introducida logra corregir en gran medida la distorsión, redistribuyendo de forma más coherente las recaudaciones entre los distintos departamentos, en función al consumo final de hidrocarburos.

En la próxima edición de este boletín, se procederá con el cálculo de las Balanzas Fiscales Departamentales, las cuales intentan medir la diferencia entre las contribuciones departamentales a impuestos nacionales y el gasto en el que incurre el Estado en la provisión de bienes y servicios públicos en el mismo departamento.

**RELACIÓN DE CONTRIBUYENTES POR RÉGIMEN Y DEPARTAMENTO**

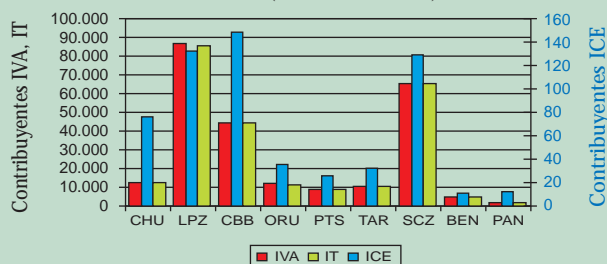
Los registros del Servicio de Impuestos Nacionales, muestran una concentración de contribuyentes en torno al Régimen General, desplazando al RTS, STI y RAU al segundo, tercer y cuarto lugar respectivamente. El cuadro 1 muestra el detalle de dicha cantidad de contribuyentes por departamento, desagregando la información por tipo de impuesto en el caso del Régimen General. Nótese que no es posible obtener una cifra agregada sumando los contribuyentes de cada impuesto en el caso específico del Régimen General, puesto que un mismo contribuyente puede ser considerado dentro de varios impuestos.

Cuadro 1: Cantidad de contribuyentes por departamento y tipo de impuesto (Diciembre 2003).

DEPARTAMENTO	REGIMEN GENERAL						RTS	STI	RAU
	IUE	ICE	IEHD	IVA	RC-IVA	IT			
CHUQUISACA	8.768	76	1	12.304	5.780	12.235	3.004	979	30
LA PAZ	69.196	132	17	86.411	51.220	85.680	37.751	4.714	132
COCHABAMBA	37.264	148	-	44.451	20.540	44.203	13.973	2.176	99
ORURO	9.959	35	-	11.649	5.759	11.545	2.985	622	53
POTOSI	7.566	25	-	9.011	3.330	8.839	3.139	497	1
TARJIA	8.284	31	-	10.470	4.842	10.413	6.215	1.116	53
SANTA CRUZ	54.060	129	39	65.064	41.098	64.920	15.822	1.791	1.312
BENI	3.833	10	2	4.977	2.836	4.928	2.719	54	179
PANDO	1.312	12	1	1.805	917	1.723	332	1	31
<b>TOTAL</b>	<b>200.242</b>	<b>598</b>	<b>60</b>	<b>246.142</b>	<b>136.322</b>	<b>244.486</b>	<b>85.940</b>	<b>11.950</b>	<b>1.890</b>

FUENTE: Servicio de Impuestos Nacionales

Gráfico 5: Cantidad de contribuyentes por impuesto indirecto (Diciembre 2003).



Como puede apreciarse a través del cuadro 1 y del gráfico 5 (en el caso del ICE, la escala de medición en el gráfico 5 es distinta y se encuentra en el eje secundario de ordenadas a la derecha del gráfico), existe una distribución relativamente equilibrada de contribuyentes entre los distintos departamentos en función a su actividad económica, excepto en el caso del IEHD donde se presenta una excesiva concentración de contribuyentes en Santa Cruz y en menor grado en La Paz. Para los demás impuestos indirectos (IVA, IT e ICE), puede asumirse que debido al nivel aceptable de dispersión de contribuyentes en todo el territorio nacional, el efecto de traslación de carga tributaria estaría siendo amortiguado, por lo menos en cierto grado.

Se agradecen los comentarios de los árbitros independientes Sr. Juan Carlos Pereira y Sr. Álvaro Villegas Aldazosa. Las opiniones del boletín no comprometen a los árbitros independientes.

Componente Descentralización y  
 Administración Pública UCAC:

Franz Xavier Barrios Suvelza (director), Sergio G. Villarroel Böhrst. y Drina Saric (técnicos)



Apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional



Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente

Av. 16 de Julio Nº 1769, 3<sup>er</sup> piso • Fono / Fax: 2152351 - 2152184 • [http:// www.constituyente.bo](http://www.constituyente.bo)